

PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL TERRITORIO

*Eduardo Gómez Gómez¹
Jesús Tamayo Sánchez²
Miguel Gutiérrez Herrera³*

Resumen

Breve planteamiento del problema

La presente propuesta metodológica para el análisis estratégico del territorio hace la integración de diferentes herramientas de relación causa-efecto en la formulación de estudios y planes de desarrollo regional en los temas relacionados con el análisis del territorio.

La aplicación de la planeación estratégica en el territorio permitió diseñar y poner en evaluación constante la metodología, la que abarca distintas corrientes que coadyuban a obtener un “mapa del dolor” o diagnóstico del territorio, y a partir de él formular estrategias de desarrollo que permitan vislumbrar escenarios de bienestar a los habitantes de territorio en cuestión.

La presente propuesta metodológica no tendría los resultados que ha tenido de no ser el resultado de la interacción y de los trabajos llevados en campo, hay que resaltar que la metodología se ha puesto al servicio de la comunidad, como una forma de ir guiando el proceso.

Objetivos de la investigación

El objetivo del trabajo es presentar los avances de una metodología que se ha ido poniendo en práctica en diferentes espacios territoriales, ha sido un trabajo de integración de herramientas metodológicas y de puesta en marcha, y con ello se ha venido enriqueciendo y puliendo con los talleres que se han llevado a cabo.

Conclusiones preliminares

Buscamos en este espacio presentar los avances de la propuesta metodológica con el propósito de generar debate y discusión con investigadores y estudiosos del territorio para encontrar soluciones en la comprensión y planeación del territorio.

Conceptos clave: Planeación estratégica, FODA, desarrollo regional.

¹ Pasante en Economía por la Benemérita Universidad de Puebla, Agenda Territorial, eg1977@gmail.com.

² Arquitecto y Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, Agenda Territorial, jesustamayo@prodigy.net.mx.

³ Arquitecto y Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, Agenda Territorial, jmiguelgh@gmail.com.

Introducción

El presente trabajo refleja una propuesta de reflexión sobre la metodología aplicada en los procesos de planeación regional, incorporando una propuesta en la que se reconoce la relación de causa-efecto entre las estrategias identificadas y la imagen objetivo que se desea o espera.

Los autores forman parte de la incipiente organización Agenda Territorial, la cual se integra por distintos especialistas en temas de análisis territorial. La experiencia de algunos de ellos en la formulación de planes de desarrollo regional y en los temas relacionados con el análisis del territorio es ya de décadas.

Al respecto, y con base en su experiencia particular en ese campo, además de la de los otros especialistas en otros campos relacionados con la planeación estratégica, permitió diseñar y poner en evaluación la metodología que hoy presentamos en este medio, la cual integra distintas miradas metodológicas para interpretar la situación actual del territorio y formular estrategias de desarrollo que permitan avanzar hacia escenarios y de bienestar a los habitantes de tal territorio.

Identificados y aplicados algunos de los procedimientos clave de la metodología, vemos la pertinencia de presentarlos con el propósito de dialogar con otros investigadores del territorio y encontrar mejores soluciones para la comprensión y planeación del territorio.

Contexto actual

La participación en la elaboración de diferentes estudios de alcance regional nos ha permitido conocer distintas formas de abordar la problemática particular de cada territorio.

Reconocemos, desde luego que, aunque existen criterios metodológicos específicos y de uso general, estos requieren ser adecuados eventualmente a la realidad particular que corresponde al objeto de estudio. Adicionalmente, en función de las perspectivas de planeación y la formulación de horizontes de distinto alcance, identificamos que es necesario establecer procesos que permitieran vincular la situación deseada de futuro con el presente.

Al respecto, nos fue de interés reconocer cómo se realizan otros procesos de planeación estratégica, que es cada vez más común en el mundo empresarial.

Por ejemplo, alrededor de los años ochenta del pasado siglo, se desarrolló en Estados Unidos, en las áreas de ingeniería de sistemas del gobierno estadounidense un método de análisis situacional que fue conocido como feature-oriented domain analysis o SWOT por sus siglas en inglés (Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats), que fue utilizado con éxito en varios proyectos de investigación. La metodología SWOT provino de algunas investigaciones aplicadas a dinámicas de mercado realizadas en los años sesenta, utilizadas con fines del diseño de acciones de comercialización y de negocio. El empleo de este método de análisis se ha generalizado y así ha llegado a diversas disciplinas y países (en los países de habla española es conocido como análisis FODA). En el mismo sentido, reconocemos que es posible que algunas otras metodologías puedan contribuir a este proceso de aprehensión de la realidad social.

Desde luego, somos conscientes de que los factores que intervienen en la relaciones sociales requieren de un nivel de análisis bastante distinto al que corresponde al ámbito empresarial y no pretendemos trasponer mecánicamente el modelo empresarial de planeación estratégica a la planeación de un territorio o de una región, aunque sí vemos beneficio de poder reconocer los momentos previstos en la

planeación estratégica de los negocios e identificar su correspondencia con los que aplican, para este caso, en la planeación del desarrollo regional.

En ese sentido, nos es clave reconocer las relaciones de causa-efecto que existen entre los fenómenos y fue de nuestro interés observar cómo en el ámbito empresarial se desarrollaban mapas de estrategias y utilizar esta herramienta para evaluar y reconocer las relaciones de causa-efecto propias del territorio, que nos habilitarían a un diseño más adecuado de la planeación territorial. Concebimos que el resultado obtenido es de valor y que corresponde presentarlo como una propuesta de observación del análisis territorial, que ponemos a su consideración para desarrollarlo, aplicarlo y/u optimizarlo.

La planeación estratégica en el desarrollo regional

Para los fines del presente documento, es pertinente hacer algunas acotaciones conceptuales.

Por estrategia se entiende la voluntad expresa e informada de definir y mantener un rumbo hacia un objetivo territorial preciso, capaz de orientar los cursos de acción de la política pública que —por definición— ha de orientarse hacia una imagen objetivo con visión de largo plazo.

Como toda estrategia, requiere de la posibilidad de moverse con flexibilidad ante distintas coyunturas y, por tanto, los responsables de su implementación requieren mostrar capacidad para responder con una táctica logística oportuna, en respuesta a los eventuales cambios del entorno.

De esta forma, la planeación estratégica se plantea como un marco de posibilidades de actuación oportuna y pertinente, desprendida de la identificación de un repertorio de posibilidades. Somos conscientes de que lo anterior es una expectativa aún en muchos de nuestros territorios, y aun así es una expectativa con enormes posibilidades de éxito en beneficio de nuestro país.

La estrategia, así concebida, evalúa las condiciones cambiantes del territorio en cuestión a fin de trazar una ruta de navegación y mantenerla firme ante procesos adversos que pueden provenir de cambios en la coyuntura, pero también de cambios estructurales relacionados con la economía política. O bien en reacción defensiva, se requiere replegar con oportunidad si las condiciones adversas lo exigen, aunque en estas circunstancias no deja de requerirse la adecuación del plan para su eventual relanzamiento o redefinición.

Desde luego, el futuro es un territorio bastante incierto y en ocasiones inexplorado, que requiere de esfuerzos comunes para su creación y desenvolvimiento. Pese a ello, o tal vez por ello mismo, la incertidumbre ante lo desconocido tiende a volver conservadores y pasivos a algunos de los agentes del desarrollo, pese a que en circunstancias normales se han prestigiado incluso como innovadores. Aun así, los procesos sociales siguen su curso y es necesario responder a su dinámica, pues si tales agentes no lo hacen, eventualmente otros actores sociales emergerán para manejarlos, y esto se sigue en un proceso no lineal en el cual pueden encontrarse derroteros diversos, e incluso no sólo inesperados, sino hasta no deseados.

Por ello, es necesario disponer de herramientas que permitan establecer una configuración o valoración del estado actual de una estrategia de desarrollo, al margen de los propios sistemas de evaluación y de medición que acompañen a la aplicación de tal estrategia.

Adicionalmente, en relación con las políticas públicas del desarrollo regional, cabe decir que los factores de incertidumbre, en parte, tienen la posibilidad de alterar significativamente los cursos de acción, incluso de aquellos temas en que venían mostrando eficiencia (por ejemplo, tasas de comportamiento

sostenido, ora en indicadores de producción, ora en el empleo, u ora en el crecimiento demográfico), pero cabe observar que la contingencia mayor no es ésta, sino la que queda indisolublemente asociada con las posibilidades reales de convergencia regional, que no son otra cosa que las dictadas por las políticas públicas que exigen concurrencia entre los niveles de gobierno y acciones concertadas con los actores sociales, independientemente de que se llamen proyectos públicos o público-privados, en relación con su modalidad de financiamiento. En todo caso, es necesario continuar gestionándolos.

Claro está que existe un reto recurrente en las capacidades institucionales para lograr la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los actores sociales presentes en el territorio regional que podamos estar considerando. Y ese reto eventualmente hemos observado que no ha podido ser superado satisfactoriamente en beneficio de los habitantes de cada una de las regiones que puedan considerarse que configuran y conforman nuestro país.

Por ello, en un contexto de frágiles acuerdos y consensos, la probabilidad de logros sostenidos es muy baja y, por esas razones, es necesario moverse estratégicamente con un proyecto de territorio en vilo, susceptible de ser transformado en lo que se considera necesario por medio de estrategias de intervención en sitios específicos, o sea en ámbitos y zonas de atención prioritaria que hagan realizable la imagen objetivo que se presenta como escenario a desarrollar.

Y aquí pasamos a un ámbito de observación del territorio actual para desprender una imagen de futuro que derive no sólo del contexto presente, sino también de las perspectivas de desarrollo social presentes entre la población de la región a manera de visiones de futuro o escenarios deseados.

La propuesta de aplicación de metodológica

Con base en lo anterior, es necesario establecer un marco de actuación para desarrollar y/o evaluar los planes estratégicos que están en operación. Al respecto, concebimos una propuesta de proceso de planeación que considera distintos momentos de desarrollo, el cual comprende las siguientes fases:

1. Antecedentes
2. Objetivo general
3. Diagnóstico FODA
4. Estrategias
5. Mapa de estrategias
6. Objetivos estratégicos
7. Planes, programas y proyectos
8. Presentación ejecutiva

Antes de proceder a presentar cada una de las fases, es pertinente hacer una caracterización breve de cada una de ellas.

En la fase de Antecedentes, se recogen las intenciones y propósitos generales que motivan la investigación, y a partir de los cuales se recopila de manera somera información estadística y perceptual relativa al territorio o región que es objeto de estudio.

En las fases de Objetivo general y Diagnóstico, por medio de talleres con la población, con grupos, organizaciones, agrupaciones, y otros actores sociales, se conocen las expectativas generales deseadas para la región, se validan contra las expectativas recabadas en la fase de Antecedentes, se establece un objetivo general (el cual puede incluso ser dado con anterioridad al proceso de planeación, pero que requiere ser validado en esta fase) y se hace el levantamiento de la percepción de su situación actual, con base en la identificación de tales percepciones en el marco de la Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Posteriormente, cada uno de estos ítems se agrupan o asocian por categorías y se clasifican los datos, para obtener los factores o ámbitos que integrarán el FODA.

En la fase de Estrategias, se continúan con los talleres en un nuevo nivel de análisis con la población y los actores implicados. Ahí se recogen las “estrategias” identificadas, ideadas, imaginadas, esperadas, etc., que permitan conducir hacia el objetivo general esperado. Se formula por tanto una imagen objetivo o una visión para el territorio.

En la quinta fase, para la elaboración del Mapa de estrategias, es necesario trabajar en coordinación con la población, por medio de sus actores sociales principales, en la identificación de las relaciones de causa-efecto de las estrategias para formar el mapa de estrategias. Es pertinente reconocer la importancia de identificar la posición de la estrategia dentro de las relaciones causales inherentes al proceso del desarrollo social, y no ya de manera arbitraria. Finalmente, con la identificación del Mapa de estrategias aplicable, es pertinente establecer los Ámbitos de Atención Estratégica.

En las fase sexta y séptima, regresamos a un taller para trabajar en la validación del mapa de estrategias y en derivar a partir de ahí los objetivos estratégicos y los proyectos, planes y programas aplicables.

Posterior a esto, en la octava fase, se integrarán los materiales trabajados en una Presentación ejecutiva para su conocimiento en la región.

En tal forma, con el proceso antes descrito se abarcan todos los aspectos relativos a las necesidades y expectativas presentes entre los habitantes de la región enfocados a la planeación regional, y no separando los temas urbanos, industriales, económicos, sociales, etc., sino todos articulados en una relación de causa-efecto para asegurarnos de obtener una perspectiva integral para visionar las acciones necesarias que permitan a los integrantes de la localidad región establecer, compartir y hacer realidad su visión.

Al respecto, es pertinente desplegar cada una de las fases para identificar los momentos a seguir conforme a esta propuesta de proceso de planeación estratégica del territorio.

1. Los antecedentes

En esta fase se necesitan clarificar los motivos del estudio; por tanto, se recogen las intenciones y propósitos generales que hacen necesaria o pertinente la investigación, y a partir de los cuales se recopila de manera somera información estadística y perceptual relativa al territorio o región que es objeto de estudio.

En ocasiones, los motivos pueden ser institucionales, establecidos por alguna ley o por alguna estrategia de gobierno.

Y también puede ocurrir cuando la misma población requiere comprender su propia situación como comunidad y trabajar en la planeación de su futuro, sea a nivel de un grupo social, de un grupo económico o de organizaciones civiles de amplia representación.

2. *El objetivo general*

Los motivos del estudio permitirán al investigador responder a la siguiente interrogante: ¿Qué buscamos obtener con el estudio? ¿Para qué nos fue requerido? ¿Para qué lo hacemos?

El objetivo general servirá de eje rector a la investigación. En ocasiones, la solución principal descubierta o desarrollada a partir de este objetivo deviene en imagen objetivo del estudio; otras veces puede ocurrir que el objetivo general sea rebasado en función de los descubrimientos de la investigación, aunque se requiere como punto nodal de referencia de la pertinencia del estudio y de ofrecer solución a los motivos que causaron el estudio, su necesidad.

3. *El diagnóstico FODA*

Posteriormente, continua todo el proceso de diagnóstico del territorio objeto del estudio. El análisis de sus componentes, del medio físico, de la población y su dinámica, de las actividades productivas, de las condiciones aplicables al medio físico transformado, y finalmente la gobernanza. Desde luego, estos componentes devienen en múltiples aspectos a considerar como parte de la investigación y de origen el peso ponderado de cada uno de ellos sobre la configuración actual del territorio requeriría ser investigado, en lugar de supuesto. Con esto, se iniciarían algunas valoraciones, tanto cuantitativas como cualitativas, y permitirían también a los investigadores presentar las valoraciones iniciales en formato de talleres de trabajo que permitieran validar con los habitantes de la región su propia interpretación de los datos obtenidos, de tal forma que el investigador pudiese modular sus propias interpretaciones, impregnando contenido específico a la información cuantitativa o documental recabada a través de la experiencia directa de la población. Varios de estos talleres con distintos actores políticos y civiles serían ideales.

Con estos datos integrados, es factible continuar con el análisis FODA del territorio.

Las siglas FODA se forman de un acróstico:

Fortalezas

Oportunidades

Debilidades

Amenazas

También se puede encontrar en diferentes bibliografías en castellano como Matriz de Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), o bien SWOT Matrix en inglés (donde SWOT significa: Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats).

La matriz FODA es un instrumento analítico que se puede aplicar de manera particular a cualquier situación, individuo, producto, empresa o entidad, que esté actuando como objeto de estudio en un momento determinado del tiempo. El análisis puede realizarse bajo un enfoque de uno de sus aspectos o como totalidad.

Las variables analizadas y lo que ellas representan en la matriz son particulares de ese momento específico y del aspecto estudiado. Luego de analizarlas, se podrán derivar decisiones estratégicas para mejorar la situación actual. Por tanto, este análisis permite obtener un diagnóstico particular que eventualmente permitirá tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas preexistentes y portenciarles o transformarles para pasar a un nivel de aplicación superior.

Para comenzar un análisis FODA es necesario hacer una distinción crucial entre las cuatro variables por separado y determinar qué factores corresponden a cada una.

Tanto las fortalezas como las debilidades son internas de la organización, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio, las oportunidades y las amenazas son externas, y la entidad no las define o causa, aunque sí puede en función de sus propias acciones estar impactada por tales Oportunidades o Amenazas, y también servirse de ellas.

La forma básica de representarlas es la siguiente:

Aspectos o atributos	Internos	Externos
Positivos	Fortalezas	Oportunidades
Negativos	Debilidades	Amenazas

En ese sentido, la Matriz de Análisis FODA resume interacciones positivas y negativas en función del control directo que pueden o no tener los actores que intervienen en el objeto de estudio.

Es pertinente establecer que corresponde a una valoración cualitativa y lleva implícitos la emisión de juicios sobre el estado actual de la entidad u objeto de estudio, que en este caso correspondería a una región o a un territorio determinado.

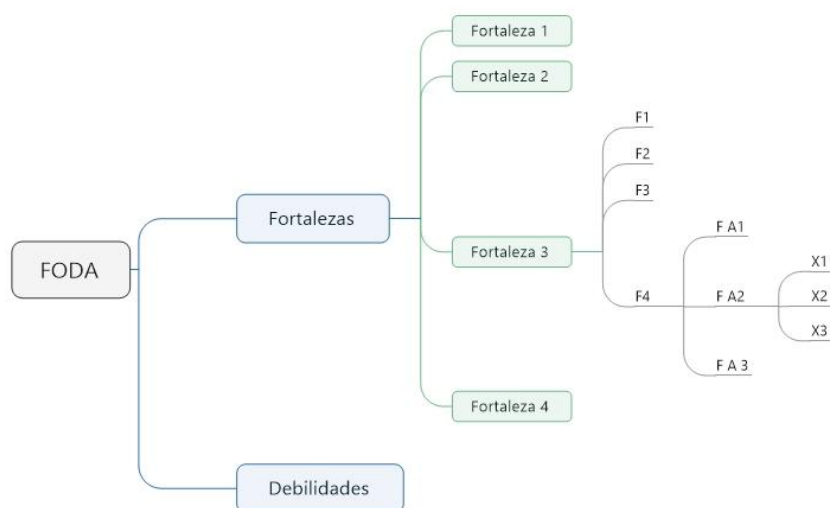
Hasta aquí los componentes básicos de la metodología FODA.

El hecho a destacar es que al momento de la aplicación por medio de talleres con los actores sociales que interactúan en la región es necesario hacer algunas precisiones:

1. El proceso de elaboración del FODA inicia con una lluvia de ideas, en la que se recogen cada una de las observaciones expuestas por cada uno de los actores sociales, sin evaluarla o ponderarla.
2. Simplemente, una persona la emite y se registra independientemente de su naturaleza (se entiende que los actores están en la disposición de trabajar en pro de su territorio y que por tanto están considerando aspectos que realmente ocurren o están presentes en su territorio).
3. De esta forma, se recogen las percepciones y los datos disponibles que sean emitidos en cada uno de los rubros: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
4. La lista de cada una de esas divisiones puede ser de varios cientos y es imprescindible no eliminar ninguna observación o percepción.
5. Una vez completada la lluvia de ideas, es pertinente organizar cada una de las observaciones por medio de agrupaciones o categorías. Aunque aquí es posible sugerir ya algunas agrupaciones, es recomendable no inducir las, pues en la práctica simplemente se van agrupando las ideas, y se evita sesgar el proceso. De esta forma, se irá formando un árbol o un diagrama en el que se podrán anidar u observar ramificaciones de varios niveles, incluso para cada una de las categorías.
6. Vale acotar que las categorías no necesitan ser palabras cortas y afinadas, pueden ser enunciados presentados como observaciones por parte de la población, por ejemplo: “Creciente

- desarrollo de la actividad industrial”, y tal vez dentro de esta agrupación se desdobra “Incremento de la producción textil” y dentro de ella varias ramificaciones adicionales, y en ese mismo nivel, aunque en una rama distinta: “Surgimiento de la industria metal-mecánica”, etc.
7. Es deseable que quienes participen en esta organización, clasificación, jerarquización preliminar y asociación sean los mismos actores sociales, en lugar de concentrar esta actividad exclusivamente en el equipo de planificación, pues el papel de este equipo es facilitar el proceso (por tal motivo, es muy recomendable evitar que sea el equipo de planeación el que agrupe o incluso que sugiera agrupaciones, de forma que se pueda recoger en su estado más preciso la percepción de los actores sociales sobre su territorio o región).
 8. Es muy necesario reconocer el valor que hay en la experiencia de cada uno de los habitantes de la región en cuanto al grado de concreción de sus ideas, las cuales pueden quedar desplazadas por el equipo facilitador si éste simplemente intenta aplicar mecánica o técnicamente la agrupación de cada ítem en función de su propia experiencia que puede ser muy valiosa y amplia, aunque puede que esta experiencia pueda ser diferente a la experiencia particular o concreta que se vive en la región de estudio. Por ejemplo, es una necesidad intentar insistir en desarrollar en los próximos meses las actividades agrícolas en un territorio cuya población se ha volcado a actividades industriales, comerciales o de servicios como consecuencia de su propia experiencia histórica particular. Tal vez sea necesario trabajar en ese sector, la interrogante es si la población está en condición de invertir en esas actividades y en qué momento.
 9. Es probable que durante este proceso puedan identificarse o reconocerse observaciones adicionales para complementar el FODA y que se registren y organicen como parte del proceso, según los puntos 1 y 2 antes descritos.
 10. Una vez organizadas y agrupadas cada una de las observaciones, es necesario hacer una revisión de que cada una de las observaciones está ubicada a la cabeza o dentro de la categoría que mejor la represente. Esta acción se hace por cada una de las divisiones, por la Fortalezas, las Oportunidades, las Debilidades y las Amenazas.
 11. Al llegar a este punto, cada una de las observaciones se ha ubicado dentro del espacio que mejor sentido hace para los integrantes de la región que participan en el proceso, y por tanto el mapa o diagrama de árbol que se presenta refleja inicialmente un diagnóstico preliminar y perceptual de la región.
 12. Posteriormente, se toma cada una de las categorías que encabezan las principales ramas de las Fortalezas, por ejemplo, y se jerarquizan en función de un grado estimado de importancia, desde 1 hasta n, donde 1 es la principal fortaleza reconocida para el área de estudio y ‘n’ es la última fortaleza en importancia para la región.
 13. Al terminar de hacer esto se repite el mismo proceso con Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
 14. Una vez finalizada la jerarquización anterior, el equipo de planeación dispone de una especie de “mapa de dolor” de la región, de una radiografía del territorio, tanto más rica cuanto pueda incluir aspectos cuantitativos y cualitativos que pasen además por la ponderación de la experiencia de la población que habita ese territorio.
 15. Y de la misma forma que una radiografía es una herramienta de diagnóstico para proceder a prescribir a un paciente, ocurre de forma análoga con el proceso de planeación social: la radiografía no nos dice qué hacer, aunque cuando sabemos interpretarla sí nos muestra en dónde necesitamos actuar.

El siguiente diagrama presenta un boceto del árbol que resulta de la agrupación de cada uno de los ítems:



Al llegar a este punto, es factible iniciar el proceso de prescripción de acciones, y diseñar las estrategias que guiarán el proceso de desarrollo. Para fines metodológicos, lo veremos en el siguiente apartado.

4. Las estrategias

Para realizar la prescripción de acciones para una región, por lo tanto, es pertinente retomar los principales resultados del diagnóstico de los cuales se derivan las estrategias.

Al respecto, conviene hacer algunos señalamientos generales que ilustren el proceso metodológico, el cual se desarrolla con base en tres fases de análisis de potencial, a saber:

1. El análisis FODA (descrito en el apartado anterior y cuyo producto final es la premisa de esta fase),
2. El entrecruce de sus componentes que —a manera de matriz— permite delinear los principales ámbitos de actuación, y
3. La elaboración del mapa de estrategias, con el cual —mediante su ordenamiento causal— se precisa la forma de realizar, desplegar, desarrollar o alcanzar la imagen objetivo del estudio.

El proceso diagnóstico analítico con base en el cual se detecta la presencia de atributos (tanto de su abundancia como de su escasez relativas) susceptibles de ser puestos en valor, conlleva al análisis comparado de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en los aspectos clave del medio físico natural, la estructura económica y la sociodemográfica, la estructura urbano-regional y las posibilidades de gobernanza, según parece estar previsto en diferentes propuestas metodológicas para esta fase de análisis.

El componente de gobernanza, aunque no es nuevo, recientemente está tomando carta de naturalidad en los estudios del territorio y se desprende aún en parte de una valoración de la administración pública municipal y estatal, así como de la participación de los actores sociales.

Posteriormente, a partir de las categorías identificadas y jerarquizadas se realiza como siguiente paso el entrecruce entre los vectores del FODA:

- fortalezas y oportunidades;
- debilidades y oportunidades;
- amenazas y fortalezas; y,
- amenazas y debilidades,

a partir de los cuales se realizan, por ejemplo, los actos deliberados de identificar estrategias de maximizar-maximizar, minimizar-maximizar, maximizar-minimizar, minimizar-minimizar.

Por tanto, con la Matriz FODA se identifican y retoman la serie de ítems prioritarios, correspondientes a su marco institucional, su configuración física, su proceso económico municipal e intermunicipal, su estructura sociodemográfica y de ciudades, así como de su configuración institucional en el ejercicio municipal de gobierno, entre otros.

Y de la interrelación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas se desprenden estrategias que permiten atender los retos regionales:

- De la interacción entre Fortalezas y Oportunidades derivamos estrategias de Maximizar-Maximizar (es decir, estrategias que maximicen las Fortalezas y que maximicen las Oportunidades).
- De la interacción entre Debilidades y Oportunidades derivamos estrategias de Minimizar-Maximizar (es decir, estrategias que minimicen las Debilidades y que maximicen las Oportunidades).
- De la interacción entre Fortalezas y Amenazas derivamos estrategias de Maximizar-Minimizar (es decir, estrategias que maximicen las Fortalezas y que minimicen las Amenazas).
- De la interacción entre Debilidades y Amenazas derivamos estrategias de Minimizar-Minimizar (es decir, estrategias que minimicen las Debilidades y que minimicen las Amenazas).

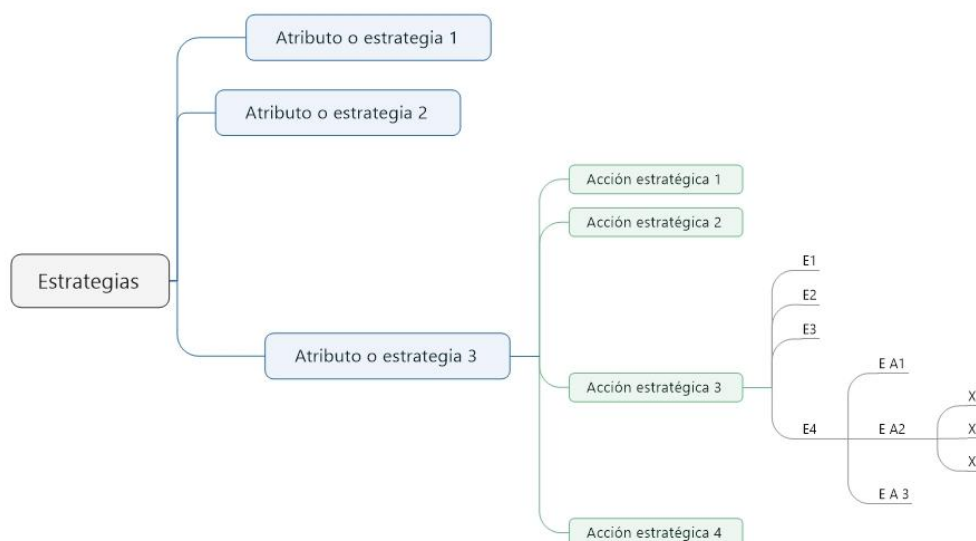
En esta fase, es recomendable nuevamente realizar una lluvia de ideas con base en el siguiente criterio: ¿cuáles son las acciones estratégicas, claves o esenciales que permitirían, por ejemplo, maximizar una fortaleza y maximizar una oportunidad? De aquí se desprendería nuevamente una lista de acciones (ya no de atributos existentes, como ocurrió en el caso del FODA) por ejecutar en el futuro para beneficiarse al máximo de las interacciones probables entre fortalezas y oportunidades.

Posteriormente, corresponde hacer lo mismo con las otras combinaciones de la matriz FODA.

Se sigue un proceso similar al realizado durante el FODA, una persona emite una acción que considere estratégica, y entonces se registra en la lista, sin proceder a su discusión, debate, o evaluación.

Una vez concluidos los pasos anteriores, corresponde nuevamente organizar y agrupar las acciones en grandes grupos de acciones estratégicas, hasta encontrar las acciones estratégicas principales o que encabezan a un grupo de acciones.

Nuevamente nos encontraremos conforme avancemos en este proceso con un diagrama de árbol en el que veremos ramificaciones extensas, encabezadas por unas pocas acciones, de las cuales posteriormente, una vez terminado todo el proceso, se derivarán los Ámbitos de Atención Estratégica. El siguiente boceto ilustra el diagrama de árbol referido:



5. El mapa de estrategias

Pero antes de adentrarnos a los Ámbitos de Atención Estratégica, regresemos a la formulación de las estrategias. Una vez identificadas las estrategias, es necesario identificar su concatenación o relación de causa-efecto con el propósito de ubicar la secuencia de las acciones a seguir.

Es frecuente encontrar que la ausencia de las relaciones causa-efecto conduce en la práctica a dispersar los esfuerzos y a coartar —probablemente de forma no intencionada— el potencial de estrategias cuya implementación es segmentada para fines de operabilidad, al asignarse funciones a distintas instancias de gobierno sin que éstas conserven su interacción y ordenamiento inherente.

Para tales fines, es pertinente reconocer el árbol de atención y la forma en la que se estructuran las estrategias.

Por ejemplo, las expectativas de cada ciudadano se pueden contrastar sólo en función de la materialización de resultados sociales concretos, los cuales pueden ser o no idóneos para tales expectativas, pero que de todas formas sirven a todo sentido de referencia para conocer si los resultados son satisfactorios o no.

En ese sentido, la expectativa consiste en una serie de escenarios esperados por parte de cada ciudadano o de un conjunto de ciudadanos, y que pueden ser comparados con los resultados que realmente pueden observarse y experimentarse en la vida cotidiana.

En los resultados sociales, por tanto, está el horizonte o panorama general de cada gobierno, el cual cobra vida particular en función de las promesas básicas que las ahora autoridades habían emitido durante el proceso electoral, o bien a promesas que corresponden a su misión básica o razón de ser como gobierno.

De ahí mismo se deriva que el beneficiario de tales resultados, y quien valida su cumplimiento es cada ciudadano, y de manera agregada la ciudadanía, la sociedad como un ente integrado por múltiples necesidades. Por simplificar, electoralmente, un gobierno puede ser rechazado cuando rompe sus promesas de campaña, es decir, cuando incumple los resultados sociales prometidos u ofrecidos, y un

parámetro de esto puede identificarse al observar el comportamiento no de los indicadores sociales, sino al observar el comportamiento de los ciudadanos en el marco de las acciones de gobierno.

Por tanto, hay una relación de dependencia de los resultados sociales en relación con la sociedad (que está integrada por ciudadanos, desde luego).

Y para que tales resultados sociales ocurran, se requiere atender a nivel operativo los procesos que generen tales resultados, desde la provisión de agua como servicio público hasta el registro de un nacimiento, es decir, cualquier proceso necesario hoy en la cotidianeidad para que la sociedad se desenvuelva con fluidez y eficacia.

Estos procesos son esenciales para la generación de los resultados y para que la sociedad pueda participar activa y creadoramente en el desarrollo social, y también son pertinentes para la evaluación de la función pública en cuanto a su capacidad para proporcionar servicios adecuados a la comunidad. Y lo mismo ocurre en el ámbito de la producción, considerada no como producción particular o individual, sino como producción social.

Ahora bien, para que estos procesos existan y puedan desplegarse con cierta armonía, requieren ser parte de un acuerdo social reflejado en leyes, normas, reglamentos, planes, programas, etc., es decir, en el marco normativo e institucional con base en el cual se rige una sociedad como la nuestra, y con base en los cuales se requiere la formación tanto de las autoridades como de la población para ordenar su papel y participación social. Y, desde luego, también en este ámbito se incluye la perspectiva de dirección de la sociedad, la puesta en valor de su cultura, los factores que fomentan la cohesión social y la cooperación comunitaria, de tal forma que este nivel se convierte en toda una perspectiva de aprendizaje y crecimiento cívico y social.

De esta forma, no hay resultados sociales duraderos sin que la sociedad no los haya hecho suyos, ni legitimado, y estos resultados aprobados requirieron seguir procesos operativos específicos de gobierno y gobernanza, y tales procesos no existen si no existe y es aplicado el marco normativo e institucional de manera eficaz, para lo cual la población y las autoridades requieren estar dispuestos a conocer, a comprender, a seguir y a cumplir la norma.

Con base en estos conceptos, se construye la propuesta de mapa estratégico, el cual permite determinar las relaciones de causalidad en los niveles o escalonamientos que ofrece el modelo para, al cabo, definir como punto cumbre la imagen objetivo, y solventar así el objetivo estratégico del plan regional.

Con este planteamiento, se le imprime marca a la imagen objetivo, en arreglo a la ponderación racional de sus atributos internos y externos, es decir, en cuanto valor latente de su potencial de desarrollo.

La imagen objetivo

Cada proceso de planeación requiere partir de un objetivo general (que puede ser uno o un conjunto, en realidad), con base en el cual determinar las posibilidades aplicables a la planeación del territorio, y en función del cual pueda desarrollarse un boceto de imagen objetivo para el territorio o región en consideración.

Por tanto, para presentar una imagen objetivo es pertinente observar el objetivo principal que dio razón de ser al estudio o análisis regional, y también atender a los objetivos secundarios o específicos aplicables.

Así, para establecer la imagen objetivo es necesario atender cada uno de los componentes previstos en tales objetivos, por ejemplo:

- Las condiciones actuales de los municipios que conforman la región,
- Las características de riqueza y/o fragilidad naturales, sociales y productivas, o
- La perspectiva de lograr un desarrollo regional incluyente.

Con el marco previsto en el objetivo general y los complementarios, y recabando las expectativas de los distintos actores sociales que intervienen en la región es factible concebir una imagen objetivo pertinente para el territorio y susceptible de ser valorada, deseada y aprobada por sus integrantes.

Desde luego, la imagen objetivo requiere reconocer aptitudes existentes en la región.

Por ejemplo, es posible que una imagen objetivo prevea poner en valor el patrimonio de una región, lo cual supone que se requiera considerar a municipios que disponen de los activos necesarios, con diversos grados, para poner en valor su patrimonio natural, construido y cultural, pues de otra forma nos encontramos ante un escenario de desarrollo que carece de bases objetivas, al menos en sus condiciones actuales. Y si adicionalmente se consideran tales atributos para un desarrollo turístico, es necesario identificar también el estado actual de esa condición. Así, cada municipio o localidad dentro de tal región requeriría disponer de riqueza propia, sea material o inmaterial, y en conjunto, tal riqueza permitir configurar a ese territorio como un amplio espacio de atracción para los diversos nichos o tipos de turismo, sea ecoturismo, turismo de montaña, turismo religioso, turismo cultural, turismo arquitectónico, turismo recreativo, turismo de descanso, etc., según sea su condición particular, así como reconocer el estado actual o el requerimiento de equipamiento para proveer los servicios propios de aquellas actividades, y con un amplio horizonte de desarrollo para las mismas.

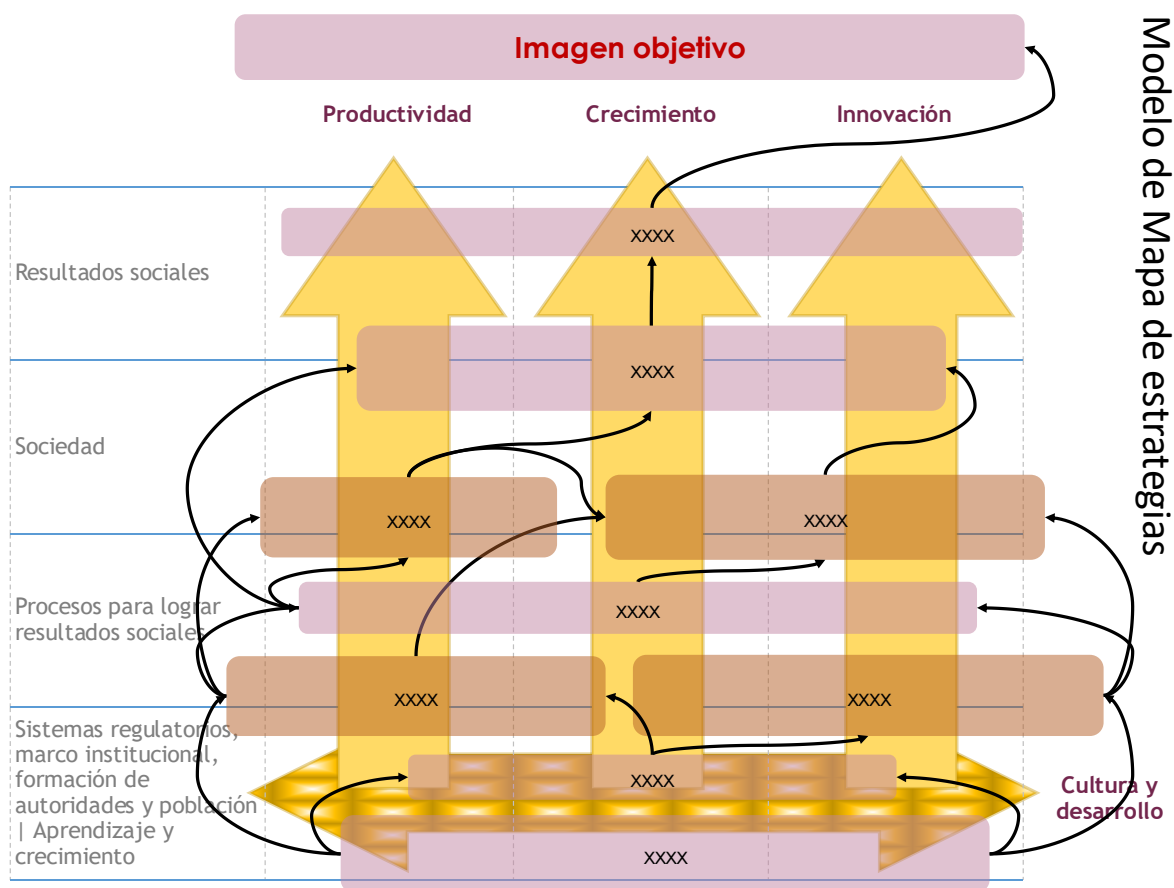
De tal manera que la imagen objetivo es en este momento un resultado preliminar del escenario o de la visión esperada y compartida en cierto grado para la región por sus actores. Desde luego, en este momento tal imagen objetivo se convierte en un subproducto sujeto a afinamiento y desarrollo en cuanto a especificidad y alcance, con base en una situación diagnóstica preliminar que permite configurar un escenario deseado y que aún puede perfeccionarse con el desarrollo e identificación de las estrategias por diseñar aún.

La formulación del mapa de estrategias

Por tanto, retomando la presentación de la interrelación de las estrategias, el siguiente paso es ubicar dentro de la matriz cada uno de los ámbitos previamente definidos en el lugar y nivel correspondiente del modelo, en el entendido de que es posible en estos casos que el evento a ubicar pueda cubrir simultáneamente o corresponder a los cuatro temas estratégicos: productividad, crecimiento, innovación o desarrollo y cultura, con la observación de que entre los niveles pueden quedar ubicados en frontera algunos ámbitos.

Al cabo, como hemos señalado, en la cúspide del proceso está la precisión del objetivo estratégico o imagen objetivo a alcanzar, el cual orientará toda la estrategia regional.

Para mejor ilustrar lo anterior, nos ayuda presentar un esquema básico del mapa de estrategias:



El modelo de representación presenta los temas estratégicos: en su cornisa —renglón del encabezado— los conceptos asociados a tres temas estratégicos (que inciden verticalmente sobre cada uno de los cuatro niveles): productividad, crecimiento e innovación, y uno de ellos horizontal: cultura y desarrollo, que es transversal a los tres temas estratégicos anteriores.

Además, los renglones se presentan en los cuatro niveles referidos, empezando en la base con el sistema regulatorio institucional, sobre el cual se escalonan en el siguiente orden los procesos para lograr resultados sociales, la sociedad y los resultados sociales.

Los Ámbitos de Atención Estratégica

La identificación de ámbitos de atención estratégica se desprende también del cruce o entrecruce realizado en la matriz FODA, que permitió reordenar los problemas a atender desde una perspectiva de transversalidad, que señala las acciones prioritarias que de manera coordinada incidan en un mejor funcionamiento del territorio, esto es, que territorialmente sean identificadas como zonas de atención estratégica o prioritaria.

Al identificar las principales estrategias necesarias para el territorio, también se reconocen los temas básicos a ser atendidos, entre los cuales pueden estar:

- Desarrollo regional
- Desarrollo económico
- Desarrollo territorial
- Gestión del medio ambiente
- Seguridad
- Educación
- Salud
- Bienestar

Es por tanto necesario correlacionar dichos ámbitos a fin de identificar las relaciones de causalidad que existen entre ellos, reconociendo en las estrategias aspectos que fungirán como directrices clave para determinar su ubicación dentro del mapa de estrategias y poder así establecer al cabo un esquema jerarquizado en funciones.

Estos ámbitos después se desplegarán en el territorio para identificar en él las Zonas de Atención Estratégica, a saber: los puntos concretos en los que se requieren aplicar las estrategias territoriales y los actores implicados en su realización.

6. Los objetivos estratégicos

Este nivel de concreción derivado de la identificación territorial de la aplicación de las estrategias también se ve reforzado con la declaración de los objetivos estratégicos, es decir, de los objetivos esperados de la aplicación de cada estrategia y con base en los cuales se pueden evaluar los resultados estratégicos particulares.

Por ejemplo, si se declara que una estrategia orientada a fortalecer la Seguridad pública, desde luego que es deseable saber de manera concreta en qué se podrá observar ese fortalecimiento, de tal forma que se puedan observar fenómenos o indicadores específicos que revelen el progreso alcanzado en relación con esa estrategia a lo largo del tiempo.

Por tanto, cada estrategia requiere desplegar al menos dos objetivos que permitan evaluar su ejecución, y que pueda ser contrastada incluso en el devenir de la imagen objetivo.

7. Planes, programas y proyectos

Ahora bien, para poder desplegar las estrategias y evaluarlas, eventualmente, pueden requerirse la aplicación de planes y programas ya existentes, del diseño y desarrollo de nuevos o del desarrollo de proyectos especiales.

Esta tarea requiere a su vez responder de manera específica, prácticamente desde la perspectiva de las Zonas de Atención Estratégica, cómo se instrumentarán las estrategias para facilitar su ejecución.

Este listado se inicia prácticamente desde los talleres y, en algunos casos, se sigue el proceso de agrupación para poder determinar su pertinencia y adscripción operativa, inclusive por Ámbito estratégico (y, por tanto, en alineación con los objetivos estratégicos).

8. *Presentación ejecutiva*

Finalmente, el proceso culmina, previo a la integración del documento definitivo, con una presentación ejecutiva que pueda ser valorada por los habitantes del territorio de estudio por medio de talleres públicos.

Consideraciones finales

Los resultados que hemos obtenido a partir de esta metodología han sido bastante enriquecedores para el proceso.

El proceso lo hemos seguido ya en distintos estudios y consideramos que ha enriquecido el proceso de diagnóstico y simplificado el proceso de formulación de estrategias.

La asociación de las distintas herramientas ha permitido dar un sentido de coherencia e integración del proceso de forma que cada uno de sus componentes determinantes recorre el camino desde el diagnóstico hasta la formulación de estrategias y la instrumentación de los resultados y de los planes identificados.

Concebimos que esta propuesta es de valor para la realización de los estudios regionales y confiamos en recibir retroalimentación y diálogo sobre su pertinencia.

Referencias

Libros

Ackoff, Russell. (1992). *Rediseñando el Futuro*. México: Limusa.

Alba, Carlos (1993). *Las respuestas de la crisis en dos metrópolis regionales de México. Los casos de Monterrey y Guadalajara, en Las realidades regionales de la crisis nacional, Jesús Tapia Santamaría Coordinador*. México: El Colegio de Michoacán.

Amiot, J.;Serra, Esteve; Sun Tzu (2005). *El arte de la guerra; los trece capítulos*. Versión castellana de la traducción francesa. Barcelona, Editada por José J. de Olañeta.

Ander-Egg, Ezequiel (1991). *Introducción a la Planificación*. España: Siglo XXI Editores.
Arana A., Bernardino (1990). *Planificación, sociedad y utopía*. México: FCE.
Asimov, Isaac. (1985). *El análisis del Futuro, en La vida en el Futuro*. Asimov, Isaac (Comp.). España. Edit. Debate.

Bertalanffy, L. Von (1986). *Teoría General de Sistemas*. México. Fondo de Cultura Económica.

Díaz, Cossío J. (s/f). *Poder legislativo y planeación en México*, Biblioteca Jurídica UNAM.

Edgar Ortégón y Pacheco (2015) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL, Reimpresión hecha por las Naciones Unidas.

Fred R. David. (2003). *Conceptos de Administración Estratégica*. México, Pearson Educación

Kaplan, Robert S. y Norton, David (2000) *Mapas estratégicos Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Ediciones Castellano.

Kaplan, Robert S. y Norton, David (2002) *El cuadrante de Mando integral* Harvard Bussines School Press. Ediciones Castellano.

Kim W. Chan; Mauborgne Renée (2015). *La estrategia del océano azul*. México. Profit.

Koontz, Harold. (1998). *Administración: una perspectiva global*. Mc Graw – Hill. México

Porter, Michael E. (1995). *Estrategia Competitiva*. México. Continental S.A.

Speth Christophe (2016). *El análisis DAFO: los secretos para fortalecer su negocio*. España. 50Minutos.es

Unikel, Luis (1978), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos.

Periódico

Gómez Gómez, E. “Santa María La Alta” *El Heraldo de Puebla*, Puebla, Pue. 14 de mayo de 2019. <http://www.elheraldodepuebla.mx/archivos/60647>.

Gutiérrez y Herrera, J. M. (2019) “Entre modelos de ciudad te veas Santa María La Alta vs Audi”, *El Popular*, junio 3 de 2019, <https://www.elpopular.mx/2019/06/03/opinion/entre-modelos-de-ciudad-te-veas-santa-maria-la-alta-vs-audi-205939>.

Gutiérrez y Herrera, J. M. (2019) “La ciudad según la ve la comunidad de Santa María La Alta” *El Popular*, 29 de mayo de 2019, <https://www.elpopular.mx/2019/05/29/opinion/la-ciudad-segun-la-ve-la-comunidad-de-santa-maria-la-alta-205626>

Referencias electrónicas

Cámara de Diputados (2016) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ciudad de México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf

Cámara de Diputados (1983) “Ley de planeación, Ciudad de México”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Congreso del Estado de Puebla (1983) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, 31 de diciembre de 1983 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96649.pdf>.

Nueva Agenda Urbana (2016) Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Quito, Ecuador, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

<http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-vivienda-para-el-estado-de-puebla>